

**FARKAS CSAMANGÓ ERIKA:**

## **Kölcsönös megfeleltetés teljesülésének ellenőrzése és a szankciók**

### *I. Kölcsönös megfeleltetés rendszere*

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) agrárpolitikájában, az egyes mezőgazdasági támogatások teljes összegéhez való hozzájutáshoz betartandó egységes, közösségi szakmai előírásokat és követelményeket a Közös Agrárpolitika 2003. évi reformja teremtette meg. Az EU mezőgazdaságának *támogatási rendszerében* az elmúlt években jelentős változások történtek. Általános elvként az a törekvés érvényesül, hogy elszakítsák a közvetlen jövedelemtámogatásokat a termeléstől. Ezen új támogatási rendszer révén nem a termelést, hanem magukat a termelőket támogatják. A mezőgazdaságtól fokozottan elvárják a környezetvédelmi (és egyéb) szempontok következetes érvényesítését. A mezőgazdasági termelők támogatásának feltétele bizonyos környezetvédelmi, állatjólléti és élelmiszerminőséggel kapcsolatos előírások maradéktalan betartásához is kapcsolódik. A kifizetéseket az ún. „cross-compliance”, *vagyis a keresztmegfeleltetés, vagy kölcsönös megfeleltetés*<sup>1</sup> (a továbbiakban: KM) követelményeinek teljesítéséhez kapcsolják, azaz rákényszerítik a gazdákat, hogy ily módon termeljenek. A feltételrendszer szabályait az Európai Unió hagyja jóvá.

A kölcsönös megfeleltetés fogalma az egyes közösségi mezőgazdasági támogatások teljes összegéhez való hozzájutás érdekében betartandó előírások és követelmények összességét, illetve az ezekhez kapcsolódó ellenőrzési és szankciórendszert foglalja magába.

Európában a kölcsönös megfeleltetés minimum szabályrendszert jelent. A kölcsönös megfeleltetés nem más, mint a „jó gazda gondosságának” megfelelője. A „jó gazda gondossága” nehezen körülhatárolható fogalom, ezért az EU a közvetlen támogatásokra vonatkozó közösségi jogszabályban rögzíti a konkrét követelményeket, amelyeket minden tagállam a saját jogrendjének megfelelően nemzeti szinten is megfogalmaz, és ellenőriz.

A követelmények alapját képező jogszabályok nem épülnek be teljes egészükben a kölcsönös megfeleltetés rendszerébe. Azon részei kerültek be a kölcsönös megfeleltetés rendszerébe, amelyek elsődlegesen mezőgazdasági termelésre vonatkoznak.

A KM egyik *alapvető eleme* a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (a továbbiakban: HMKÁ) előírásai. Minden tagállam nemzeti jogszabályban fekteti le a

---

<sup>1</sup> Cross-compliance = kötelező kölcsönös megfeleltetés, kölcsönös megfeleltetés, keresztmegfeleltetés, kapcsolt előírások, feltételeesség, keresztmegfelelés. 1782/2003/EK tanácsi rendelet.

HMKÁ előírásokat a 1782/2003/EK rendelet<sup>2</sup> 5. cikke és IV. melléklete alapján. Magyarországon az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet határozza meg a feltételrendszerét. Célja, hogy minimális gazdálkodási és környezetvédelmi követelmények meghatározásával biztosított legyen a mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapota, továbbá, hogy az állatok állategységre való átváltási arányai számszerűsítésre kerüljenek. Az előírásokat a gazdaság egész területére be kell tartani, függetlenül attól, hogy mely részére igényeltek támogatást. A helyes mezőgazdasági és környezeti állapot előírásait már 2004-től kezdődően alkalmazzuk. A HMKÁ előírások száma és jellege eltér a tagállamokban, Magyarországon nyolc területre vonatkoznak.<sup>3</sup>

A KM másik alapvető eleme a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények<sup>4</sup> (továbbiakban: JFGK). A támogatás feltétele 19 környezetvédelmi, állatjóléti és élelmi-szerhygiéniai előírás maradéktalan betartása. A 19 EU irányelv és rendelet négy fő csoportba sorolható:

- I. természetvédelem,<sup>5</sup>
- II. környezetvédelem,<sup>6</sup>
- III. állatok azonosítása és nyilvántartása<sup>7</sup>,
- IV. állategészségügy, élelmiszerlánc-biztonság, állatjólét.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> A Tanács 1782/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) a közös agrárpolitika keretében tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról, a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, valamint az ezt módosító rendeletek (HL L270., 2003. 10.21., 1.).

<sup>3</sup> Talajerózió elleni védelemre; Erózió ellen kialakított teraszok megőrzése kötelező szőlőültetvények esetében; Vetésváltásra vonatkozó előírások; Tarló, nád, növényi maradvány valamint gyepek égetése tilos; Mezőgazdasági területeken vízzel telített talajon mindennemű munkavégzés tilos, kivéve belvíz, árvíz levezető árkok létesítésekor és értékménteskor végzendő gépi munkavégzés; Gyepterületek túllegettése, valamint maradó kár okozása tilos; Mezőgazdasági területeket gyommentesen kell tartani; Mezőgazdasági területeken a hasznosítás szempontjából nemkívánatos fás szárú növények megtelepedését és terjedését meg kell akadályozni.

<sup>4</sup> 19 közösségi jogszabályt nevezünk JFGK -knak. A 1782/2003/EK tanácsi rendelet III. melléklete sorolja fel.

<sup>5</sup> I. Természetvédelem csoportjába tartozó irányelvek és kijelölt rendelkezései:

- a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv esetében a madarak élőhelyeinek és táplálkozási lehetőségeinek biztosítása,
- a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezése elleni védelemről szóló 80/68/EGK irányelv esetében a szennyező anyagok közvetett és közvetlen bevezetésével kapcsolatos követelmények,
- a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv esetében az élőhelyvédelemre és a vadgazdálkodásra vonatkozó követelmények.

<sup>6</sup> II. Környezetvédelem csoportjába tartozó irányelvek és kijelölt rendelkezései:

- a szennyvíziszapról szóló 86/278/EGK irányelv esetében a kijuttatáshoz szükséges engedély meglétére, valamint a kijuttatás körülményeire vonatkozó követelmények,
- a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésével szembeni védelemről szóló 97/676/EK irányelv esetében a nitrátszennyező területeken a szerves-trágya állattartó telepeken való tárolására, valamint a növénytermesztésben felhasznált szerves és műtrágya tárolására és kijuttatására vonatkozó követelmények,
- a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 91/414/EGK irányelv esetében a növényvédőszerek engedély szerinti kijuttatására és tárolására vonatkozó követelmények.

<sup>7</sup> III. Állatok azonosítására és nyilvántartására vonatkozó irányelv és rendeletek : az állatok azonosításáról és nyilvántartásáról szóló 92/102/EGK irányelv a tenyészetek bejelentésére, az állatmozgás-nyilvántartásra, a szállítólevelekre, valamint a jelölésekre vonatkozó követelmények; a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszeréről szóló 1760/2000/EK rendelet esetén a marhalevel- igazolólap, az állomány-nyilvántartással, valamint a bejelentéssel kapcsolatos követelmények; a füljelzők, marhalevelek és állomány-nyilvántartások tekintetében az 1760/2000/EK rendelet végrehajtásáról szóló, 2629/97/EK rendelet hatályon kívül helyező 911/2004/EK rendelet esetében a jelölésre és állomány-nyilvántartásra vonatkozó előírások; a juh- és kecskefélék azonosításáról és nyilvántartásáról szóló 21/2004/EK rendelet esetében a jelölésre és állomány-nyilvántartásra vonatkozó követelmények.

A kölcsönös megfeleltetés rendszere kapcsolatot teremt a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (HMKÁ), illetve a Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények (JFGK<sup>9</sup>) előírásai, illetve a közvetlen mezőgazdasági támogatások között. A közvetlen támogatást igénybe vevőknek<sup>10</sup> be kell tartaniuk a HMKÁ és a JFGK követelményeit a támogatás elnyerése érdekében. A követelmények<sup>11</sup> és előírások bevezetésének ideje a 1782/2003/EK tanácsi rendelet szerint a régi tagállamokban (EU15) 2005, a 2004-ben csatlakozott tagállamokban – így Magyarországon is – 2009. Hároméves bevezetési időszak után az összes követelményt ellenőrzik, hazánkban 2013-ban válnak teljes körűvé az ellenőrzések.

Intézményi, vagyis végrehajtási szempontból a kölcsönös megfeleltetésnek három területe van:

- gazdálkodói követelmények,
- helyszíni ellenőrzési rendszer, és
- szankciók meghatározása és alkalmazása.

A mezőgazdasági termelőket az ellenőrzési rendszeren keresztül ösztönzi arra, hogy a tevékenységükre vonatkozó szabályokat (környezetvédelmi, természetvédelmi, állatvédelmi stb.) betartsák.<sup>12</sup> Ezek a jogszabályok már korábban megalkotásra kerültek, a KM csupán kiegészíti, s igyekszik a gazdálkodók környezettudatosságát, felelősségtudatát fokozni. Legfontosabb célkitűzés, hogy a mezőgazdasági termelők minél gyorsabban tudjanak alkalmazkodni a változó piaci körülményekhez, az emberek egészséges környezetben éljenek, s megfelelő minőségű élelmiszerekhez jussanak a fogyasztók. Olyan mezőgazdaságot támogasson az Európai Unió, mely környezettudatosan működik, valamint fokozottan érvényesülnek az élelmiszerbiztonsági követelmények.

A 1782/2003/EK rendelet előírja, hogy a tagállamoknak azon gazdálkodók esetében, akik a követelményeknek nem felelnek meg, szankciót kell alkalmazniuk. Amennyiben

<sup>8</sup> IV. Állategészségügy, élelmiszerlánc-biztonság és állatjólét vonatkozásában hét irányelv és két rendelet: a 96/22/EK irányelv az egyes kiemelt hatóanyagok felhasználására vonatkozó követelmények; az élelmiszer-jog általános elveiről és követelményeiről szóló 178/2002/EK rendelet esetében az élelmiszer- és takarmánybiztonság minél magasabb szintjének elérését célzó szabályok; a 999/2001/EK rendelet esetében a szivacsos agyvelőbántalmak megelőzését és leküzdését célzó szabályok; a ragadós száj- és körömfájás elleni védekezésre irányuló közösségi intézkedések bevezetéséről szóló irányelv 2003/85/EK esetében a betegség bejelentésére vonatkozó szabály; az egyes állatbetegségek elleni védekezésre irányuló általános közösségi intézkedésekről szóló 92/119/EGK irányelv esetében az egyes fertőző állatbetegségek bejelentésére vonatkozó követelmény; a kéknyelv- betegség elleni védekezésre és felszámolására vonatkozó 2000/75/EK irányelv esetében a betegségek bejelentésére vonatkozó szabály; a borjak védelmére vonatkozó minimumkövetelményekről szóló 91/629/EGK irányelv esetében a borjak tartásának állatjóléti követelményei; a sertések védelmére vonatkozó minimumkövetelményekről szóló 91/630/EGK irányelv esetében a borjak tartásának állatjóléti követelményei; a tenyésztés céljából tartott állatok védelméről szóló 98/58/EK irányelv esetében a tenyészállatok tartása vonatkozásában állatjóléti követelmények.

<sup>9</sup> 19 darab közösségi irányelv és rendelet. A 1782/2003/EK tanácsi rendelet III. melléklete sorolja fel.

<sup>10</sup> Nem minden támogatásra terjed ki a KM ellenőrzése. Azokra vonatkozik, akik közvetlen támogatást (SAPS<sup>10</sup>, top-up, SPS), vagy olyan vidékfejlesztési támogatást vesznek igénybe, amelyet az ÚMVP második tengelyből<sup>10</sup> finanszíroznak, illetve a borspiaci intézkedés támogatottjaira is vonatkozik.

<sup>11</sup> „Követelmény”: a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatban alkalmazva az egyes, az 1782/2003/EK tanácsi rendelet III. mellékletében említett cikkek bármelyikéből eredő jogszabályban foglalt olyan gazdálkodási követelmények egy adott jogi aktuson belül, amelyek a lényegükben eltérnek ugyanazon jogi aktus egyéb követelményeitől.

<sup>12</sup> A szabályok alkalmazása nem függ attól, hogy az adott tagállam alkalmazza-e az egységes mezőgazdasági támogatási szabályrendszert (Single Payment Scheme (SPS) = Egységes Mezőgazdasági Támogatási Rendszer), vagy sem.

a mezőgazdasági termelő nem tartja be az előírt szabályokat, akkor – a környezetvédelmi szankciók mellett – a számára kifizetendő támogatás csökkentésével kell számolnia. A szankciókra és az ellenőrzésekre vonatkozó szabályokat a 796/2004/EK bizottsági rendelet<sup>13</sup> adja meg. A közösségi szabályozás által meghatározott alapelvek figyelembe vétele mellett az egyes (a cross-compliance rendszerét már alkalmazó) tagállamok különböző szankció-rendszereket dolgoztak ki.

A tagállamoknak a közösségi jogszabályok szerint több feladata van a szabályok nemzeti szintű kialakítása érdekében. Legelőször meg kellett határozni a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot előírásait nemzeti szinten az Európai Unió keretelőírásai alapján. Ezt az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelettel teljesítette Magyarország.<sup>14</sup> Ezt követően meg kellett határozni a KM keretén belül a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények előírásait. A JFGK meghatározása úgy történt, hogy az EU rendelet megnevezte az irányelveket, rendeleteket, a pontos rendelkezéseit is, melyeket alkalmazni kell. Ki kellett jelölni a végrehajtásért felelős intézményeket, ki kellett dolgozni az ellenőrzések végrehajtásának rendszerét, valamint az alkalmazandó szankciók számítási módszerét és alkalmazását. Az ellenőrzésért felelős szervek a 322/2007. (XII. 5.) Kormányrendelettel kijelölt szervezetek, a Földművelésügyi Minisztérium részéről a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (a továbbiakban: MgSZH) és a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH). Minden tagállamnak hatékony ellenőrzési rendszert kell működtetnie. A szankciók számítási módszerére vonatkozóan a tagállamok különféle számítási módokat dolgoztak ki. Magyarországon 2009. július hó 25. napjától hatályos a 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet, mely a kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos szabályokról rendelkezik.

Nagyon fontos feladat továbbá, hogy mindezekről a gazdálkodókat gyorsan, teljeskörűen informálni, tájékoztatni kell.

## II. KM ellenőrzés rendszere

Az új ellenőrzési rendszer komplex, az összes feltétel áttekintő, egységes és egyidejű. Az ellenőrzés két típusa ismeretes: az egyik az adminisztratív ellenőrzés<sup>15</sup>, míg a másik a helyszíni ellenőrzés<sup>16</sup>. A helyszíni ellenőrzés tárgyává tesz olyan követelményeket és előírásokat, melyekre eddig a gazdák nem fektettek kellő hangsúlyt. Meg kell jegyezni, hogy nem a szankcionálás áll a középpontban, hanem az előírások betartatása a cél. Az unió azonban a betartás ösztönzésére a szankcionálás eszközét is bevezette.

A kölcsönös megfeleltetés különböző előírásainak teljesülését eddig az illetékes hatóságok egymástól függetlenül, külön-külön ellenőrizték.

<sup>13</sup> 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. (HL L 141., 2004. 4.30., 18. p.).

<sup>14</sup> Korábban a 4/2004. (I. 13.) FVM rendelet írta elő.

<sup>15</sup> 796/2004/EK rendelet 43. cikke

<sup>16</sup> 1782/2003/EK rendelet 25. cikk (1) bek., illetve a 44–48. cikke alapján.

A jogsértés következménye az eddig is ismert hatósági bírság mellett bizonyos mértékű támogatáscsökkentés lehet. A közösségi támogatások mértékét csökkentik azoknál, akik nem felelnek meg a minimum-követelményrendszernek. A támogatáscsökkentés, mint szankció természetesen nem váltja ki az előírások megszegéséért kiszabandó hatósági bírságot. A csökkentett támogatás mellett egyéb intézkedések is foganatosíthatók, például a telep bezárása, engedély visszavonása, környezetvédelmi bírság kiszabása stb. A két eljárás egymástól független, a támogatáscsökkentés Magyarországon az MVH, míg az egyéb jogkövetkezmény az illetékes ellenőrző hatóság (környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, MgSZH stb.) hatáskörébe tartozik.

A gazdálkodók ellenőrzésre kiválasztása Magyarországon az MVH feladata. A kötelezően ellenőrizendők arányát a támogatást igénylők egy százalékában határozta meg az EU előre rögzített kiválasztási elvek szerint. Jogszabályok meghatározhatnak minimum ellenőrzési arányt a 796/2004/EK rendelet 44. cikk (1) bek. alapján, ekkor az egy százalékos arány helyett az adott arányt kell alkalmazni.<sup>17</sup> Az egy százalékos arány teljesítésének három lehetséges módja van. Az egyik az összes kérelmező szintjén teljesített, ami számszerűleg kevés ellenőrzést jelent, s a legkevésbé hatékony. A másik mód a jogi aktusok szintjén (JFGK) végrehajtott, mellyel a legtöbb ellenőrzés teljesíthető, s ez a leghatékonyabb megoldás. A harmadik lehetőség pedig a jogi aktusok csoportjai szintjén történő teljesítés.

Ha sok a meg nem felelések száma, az ellenőrzések számát növelni kell. Az ellenőrizendő gazdaságok kiválasztása egy előzetes kockázatfelmérés alapján történik a Bizottság 796/2004 EK rendelet 45. cikke alapján. A kifizető ügynökség az ellenőrzési mintába bekerülők körét kisebb részben véletlenszerűen, nagyobb részben kockázatelemzés alapján határozza meg.

### *1. Tagállami ellenőrzések számokban*

2005-ben és 2006-ban a Bizottság a kölcsönös megfeleltetés végrehajtására irányulóan 13 ellenőrzést végzett 10 tagállamban.

Néhány tagállam a kifizető hatóságot jelölte ki a kölcsönös megfeleltetésért felelős illetékes ellenőrző hatóságnak. A többi tagállamban a kifizető hatóság koordinációs szerepet tölt be.

Megállapítást nyert, hogy az illetékes ellenőrző hatóságok a helyszíni ellenőrzések feladat körét esetenként más (állami vagy magán) szervekre ruházták.

Néhány tagállam a kifizetések csökkentésének szintjét meghatározta, ennek következtében nem enged teret az ellenőrök általi értékeléseknek, miközben más tagállamok a csökkentésekre csak irányelveket határoznak meg. Több tagállamban az előírások megsértésének kevésbé súlyos eseteiben nem került sor a kifizetések csökkentésekre.

Az Európai Unió Bizottságához (a továbbiakban: Bizottság) a 2005. évre vonatkozóan 23 tagállamtól érkezett adat a KM ellenőrzések tapasztalatairól és a támogatások csökkentéséről.<sup>18</sup> Ezekben a tagállamokban a kölcsönös megfeleltetés által érintett me-

<sup>17</sup>A kedvezményezettek legalább 1%-át kell a kölcsönös megfeleltetés szempontjából ellenőrizni, kivéve azokat a kölcsönös megfeleltetési területeket, ahol a szabályozás kifejezetten magasabb ellenőrzési arányt ír elő (szarvasmarha jelölés 10%, a juh és kecske megjelölés területén pedig 3%).

<sup>18</sup>A Bizottság jelentése a Tanácsnak a kölcsönös megfeleltetési rendszer alkalmazásáról (a közös agrárpolitika keretében tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgaz-

zőgazdasági termelők 4,92 %-ára végeztek el helyszíni ellenőrzéseket, összesen 240.898-at. A kölcsönös megfeleltetést teljes mértékben alkalmazó tagállamokra vonatkozó ellenőrzési arány 4,4 %, mely az állatazonosításához és regisztrálásához használt speciális ellenőrzési arányból ered (a mezőgazdasági üzemek 5 vagy 10 %-a).

Az egységes területalapú támogatási rendszer (SAPS)<sup>19</sup> hatálya alá tartozó, csak a jó mezőgazdasági és ökológiai állapot (HMKÁ) előírásait alkalmazó tagállamokra vonatkozó ellenőrzési arány 5,7 % volt, ezekben a tagállamokban közös ellenőrzéseket végeztek a kölcsönös megfeleltetés és a támogatási jogosultság tekintetében.

A gazdálkodók 11,9 %-a esetében, akiknél helyszíni ellenőrzéseket végeztek, támogatás kifizetések csökkentésére került sor. Az EU-ban a kifizetések csökkentésének teljes összege a kölcsönös megfeleltetés előírásainak megszegése miatt 9,84 millió eurót tett ki.<sup>20</sup>

A kölcsönös megfeleltetést teljes mértékben alkalmazó tagállamokban a legtöbb esetben (71 %) az állattállomány azonosításához és regisztrálásához kapcsolódó előírások megsértését tárták fel, míg a többi elsősorban a jó mezőgazdasági és ökológiai állapot követelményeihez (13 %) és a nitrátokról szóló irányelvhez (10 %) kapcsolódott.

A tagállamokban a végrehajtás első éve alatt több kérdés merült fel a helyszíni ellenőrzések és a jelentéstétel során. Nem egyértelműek a szabályok arra vonatkozóan, hogy a helyszíni ellenőrzéseket mikor kell elvégezni, mit kell ellenőrizni, és mennyi ellenőrzés szükséges. Az ellenőrzések időigényesek, különösen amikor a gazdaság több különböző helyen terül el, és amikor szükség van a termelő közreműködésére.

## 2. Európai Számvevőszék ellenőrzései

Az Európai Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) 2007. év végén helyszíni ellenőrzéseket tartott a Bizottság székhelyén és hét tagállamban<sup>21</sup>. Az ellenőrzésnek az volt a célja, hogy megállapítsák, eredményesen működik-e a kölcsönös megfeleltetés. E célból elemezték a rendszer kialakításának körülményeit, és a tagállami végrehajtást in-

---

dasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK tanácsi rendelet 8. cikke szerint), Brüsszel, 29.3.2007, COM(2007) 147.

<sup>19</sup> SAPS = Single Area Payment Scheme (egységes területalapú támogatási rendszer, amit az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garancia részlege finanszíroz konkrét földdarabhoz kapcsolódik. A magyar kormány 2003-ban hozott határozata alapján Magyarország az egységes területalapú támogatási rendszert vezette be a csatlakozás időpontjától. A SAPS keretében adható támogatás éves összegét a Bizottság a Csatlakozási Szerződésben foglalt kvóták és bázisterületek alapján határozza meg. A támogatásra jogosult mezőgazdasági terület nagyságának meghatározása (SAPS terület) az érintett tagállam feladata, ugyanúgy, mint annak eldöntése, hogy mekkora legyen a támogatható minimális birtokméret 0,3-1 ha határértékek között (nemzeti döntés: 1 ha, illetve 0,3 ha szőlő- és gyümölcssterület). A SAPS közösségi támogatásokra jogosult terület nagyságát úgy kellett meghatározni, hogy jogilag teljesen egyértelmű, vitathatatlan legyen országos, üzemi és parcella szinten egyaránt. A támogatásban részesülő területeken nincs művelési kötelezettség, a termelő szabadon dönthet arról, mit termel, nincs jogalapja a területpihentetési kötelezettség előírásának. A SAPS keretében támogatható területek: legalább 1 hektár szántó-, gyeper, illetve konyhakert, ha az azonos kultúrával beültetett parcella mérete eléri a min. 0,3 ha-t, vagy legalább 0,3 hektár szőlő, gyümölcsös; ha a fenti méretkritériumoknak megfelelő terület 2003. június 30-án eleget tett a "Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot" feltételrendszerének; a támogatás alapjául szolgáló területet művelési ágtól függetlenül a tényleges használat.

<sup>20</sup> A Bizottság jelentése a Tanácsnak a kölcsönös megfeleltetési rendszer alkalmazásáról), Brüsszel, 29.3.2007, COM(2007) 147

<sup>21</sup> Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Portugália és Szlovénia.

terjük, dokumentumelemzés, illetve adatelemzés révén. A Számvevőszék különjelentésében<sup>22</sup> a kölcsönös megfeleltetés eredményességére irányuló ellenőrzés eredményei alapján megállapította, hogy a tagállamok nem alkalmaznak eredményes kontroll- és szankciórendszereket. Az ellenőrzési rendszer ennek következtében nem nyújt megfelelő bizonyosságot arra nézve, hogy a gazdálkodók betartják-e az előírásokat. Megállapította továbbá a Számvevőszék, hogy a tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatok, melyek az ellenőrzésekre és a jogsértésekre vonatkoznak nem megbízhatóak. Ezek a hiányosságok elsősorban a környezetvédelem területén jellemzőek.<sup>23</sup>

Általában évente egyszer ellenőrzik a gazdálkodókat, s ez az időpont rendszerint a nyári hónapokra esik. Azonban több olyan ellenőrizendő előírás van, amelyet ezekben a hónapokban nem lehet ellenőrizni. (például szántás, trágyázás, legelők kaszálása). A Bizottság javaslatot tett, hogy az ellenőrzéseket időben úgy ütemezzék, hogy a követelményekkel összefüggésben optimalizálják.

A végzett ellenőrzések minimális szintűek voltak, elsősorban a madárvédelmi és az élőhelyvédelmi irányelvre vonatkoztak.<sup>24</sup> A feltárt jogsértések száma is alacsony volt a kisszámú ellenőrzés miatt.

Finnországban, Franciaországban, Görögországban és Szlovéniában a madárvédelmi irányelvre 11633, az élőhelyvédelmi irányelvre 14896 ellenőrzést végeztek, s egyetlen jogsértést sem jegyeztek fel. A Bizottság azt állapította meg, hogy a Görögországban és Franciaországban végzett ellenőrzések nem a jogszabályoknak megfelelően folytak.

Hollandiában sem találtak 2006 – ban az ellenőrző hatóságok szabályszerűtlenséget a környezetvédelmi irányelvekre vonatkozóan, pedig a *kölcsönös megfeleltetés ellenőrzési rendszerén kívül* magas számban fedeztek fel szabályszerűtlenségeket, a nitrátszennyezési irányelv<sup>25</sup> esetében 101 alkalommal. A Bizottság azt állapította meg Hollandia esetében, hogy az ellenőrző hatóságok nem végeztek el a kölcsönös megfeleltetés keretében minden kötelező ellenőrzést, más ellenőrzések eredményeit sem vették figyelembe, és ezért nem alkalmaztak támogatás csökkentést az említett esetekben.

Finnországban például csak olyan gazdálkodóknál végeztek ellenőrzést, ahol védett fajok egyedei találhatóak, Franciaországban pedig azokon a területeken sem végeztek erre irányuló ellenőrzést, amelyek a Natura 2000 programba tartoznak.

Magas volt azonban a szabályszerűtlenségi arány Szlovéniában, ahol adminisztratív ellenőrzést végeztek, s azt vizsgálták az állattartó telepeknél, hogy túllépték-e az előírt nitrát tartalom szintet.

További probléma adódott az ellenőrzések terén, hogy sokszor olyan előírásokkal, kötelezettségekkel találkozhatunk a tagállamok nemzeti jogszabályaiban, amelyek nem egyértelműek, s így nehéz azok betartását is ellenőrizni. Például ilyen utasítás „a mezőgazdasági berendezések legyenek jó állapotban” szövegrész, vagy „ha a réten méhek is

<sup>22</sup> Az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének megfelelően az Európai Számvevőszék 8/2008 sz. különjelentése: Eredményesen működik-e a kölcsönös megfeleltetés? Luxembourg, 2009.

<sup>23</sup> Finnországban például több, mint 30 olyan előírást nem ellenőriztek a kölcsönös megfeleltetés keretében, amely a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények jogi keretéből ered. Ebből 15 környezetvédelmi irányelv volt.

<sup>24</sup> Természetvédelem csoportjába tartozó irányelvek és kijelölt rendelkezés a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv esetében a madarak élőhelyeinek és táplálkozási lehetőségeinek biztosítása.

<sup>25</sup> Nitrátszennyezési irányelv: a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésével szembeni védelemlről szóló 97/676/EK irányelvben a nitrátérzékeny területeken a szerves-trágya állattartó telepeken való tárolására, valamint a növénytermesztésben felhasznált szerves és műtrágya tárolására és kijuttatására vonatkozó követelmények szerepelnek

vannak, virágzáskor tilos növényvédő szereket használni”. Ezen kifejezéseket nem határozzák meg pontosan a tagállamok, így nem egyértelmű, hogy milyen esetben áll fenn az előírás megszegése.

A tanácsi és a bizottsági rendeletekben<sup>26</sup> előírt követelmények alapján, amennyiben a gazdálkodók nem tartják be a JFGK előírásait, s az ellenőrzések során feltárássra kerülnek a hiányosságok, a kölcsönös megfeleltetés keretében szankciókat kell eszközölni, s egyidejűleg jelenteni kell a szabályszegést a Bizottságnak. Ennek ellenére a Bizottságnak jelentett szabályszerűtlenségek aránya mindössze 6 % volt.

A Számvevőszék összességében úgy ítélte meg, hogy a tagállamok nem teljesítették azon feladatukat, hogy eredményes ellenőrzési rendszert alkalmazzanak, s nem nyújtanak be teljes körű és megbízható adatokat.

### III. Szankciórendszer

A KM komplex ellenőrzési rendszer, amely lehetőséget teremt a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen kifizetések csökkentésére vagy megszüntetésére abban az esetben, ha a termelő nem tartja be a kölcsönös megfeleltetés szabályait.

A kölcsönös megfeleltetésből eredő szankciót a kifizető ügynökség állapítja meg a helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyv alapján. A helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvének emiatt tartalmaznia kell minden olyan szempont értékelését a meg nem felelésre vonatkozóan, amelynek alapján a szankció mértéke egyértelműen meghatározható (szándékoság, súlyosság, mérték, tartósság).

Az alkalmazandó *szankciókat* két nagy csoportba sorolhatjuk: az egyik a gondatlanságból adódó meg nem felelések, a másik a szándékosan elkövetett jogszabályellenes tevékenységek.

Az ellenőrző hatóság az ellenőrzésekről jelentést készít, amely a megállapított tényállásokat „szándék”, „súlyosság”, „mérték” és „tartósság” kritériumok alapján értékeli.

Az értékelést az alábbi szempontok alapján kell elvégezni:

- *Súlyosság*: a meg nem felelés következményeinek jelentőségétől függ, tekintetbe véve a szóban forgó követelmény vagy előírás célját.
- *Mérték*: annak figyelembevételével kell megállapítani, hogy a meg nem felelés kiterjedt hatással rendelkezik-e, vagy hatása magára a mezőgazdasági üzemre korlátozódik (gazdaságon belüli/gazdaságon kívüli).
- *Tartósság*: attól az időtartamtól függ, ameddig a kiváltott hatás érezhető, vagy a szóban forgó hatás ésszerű eszközökkel történő megszüntetésének lehetőségétől.

További értékelési kritérium az „ismétlődő jelleg”, illetve a „csekély mértékű meg nem felelés”. Az „ismétlődő jelleg” ugyanazon követelmények három egymást követő éven belül több mint egy alkalommal megállapított megsértése, feltéve, hogy a gazdálkodót értesítették a korábbi meg nem felelésről, és lehetősége volt megtenni a szükséges intézkedéseket.

<sup>26</sup> 1782/2003/EK tanácsi rendelet és a 796/2004/EK bizottsági rendelet.



A szankció szempontjából lényeges, hogy a gazdálkodó gondatlanságból vagy szándékosan nem teljesítette a követelményeket.

### 1. Tagállamok gyakorlata

A Tanács 1782/2003/EK rendelete szerint „a tagállamoknak arányos, objektív és a progresszivitás elvén alapuló ismérvek szerint részben vagy egészben vissza kell vonniuk a közvetlen támogatást”<sup>27</sup> – a környezetvédelmi szankciók mellett – amennyiben a mezőgazdasági termelő nem tartja be az előírt szabályokat. A tanácsi rendelet 7. cikke szerint a csökkentést a támogatás százalékos arányának alapulvételével kell kiszámítani. A csökkentésnek a jogsértés súlyosságával arányosnak kell lennie, ezért fejezi ki a tanácsi rendelet százalék formájában. A támogatás csökkentés mindig a gazdálkodó adott évi közvetlen támogatásának teljes összegére vonatkoznak.<sup>28</sup>

A tagállamok – a közösségi alapelvek figyelembe vételével – különböző pontrendszereket dolgoztak ki a meg nem felelések kiértékelésére és a szankciók kalkulációjára. A csökkentéseket ki lehet értékelni és számítani enélkül is, például Németországban standard értékelési mutatókat használnak a kifizető ügynökségek a szankciók megállapítására, nincs szükség pontrendszer közbevetésére.

Olaszországban az előírásnak való meg nem felelést súlyosság, mérték és tartósság alapján külön-külön 1, 3, vagy 5 ponttal értékeli, majd a három értéket átlagolják. Spanyolországban először a meg nem felelés súlyosságát értékeli ki, és ennek alapján 10, 20, vagy 50 ponttal látják el, majd a mérték és tartósság kiértékelése alapján ezt a pontszámot a megfelelő tényezővel megszorozzák. Az így kapott eredményt külön-külön összeadják a HMKÁ előírásaira, illetve a 19 JFGK mindegyikére.<sup>29</sup> Hollandiában a súlyosság, mérték és tartósság alapján kapott pontokat összegezni kell. Amennyiben az összeg 1 pont, a gazdálkodó 1% levonást kap; 2, 3, 4 pontok esetében 3%-os levonás jár; 5 pont esetében pedig 5%-os a szankció mértéke. A holland rendszer ezek alapján „középre súlyozott” jellegű, általában 3%-ot szankcionál, 1%-os levonást csak a legenyhébb meg nem felelés esetében alkalmaz, 5%-ost pedig csak a legsúlyosabb esetekben (súlyos, hosszan tartó, a gazdaságon kívüli hatású szabálysértés).<sup>30</sup>

A bizottság rendelete<sup>31</sup> a támogatás 3 %-ban határozza meg a csökkenés mértékét.<sup>32</sup> A tagállamok döntésétől függ, hogy kevesebb csökkentést, azaz 1 %-ot, vagy magasabbat, azaz legfeljebb 5 %-ot határoznak meg. A kettő közötti skálán belül a szabályszerűtlenség súlyosságát, mértékét és fennállásának tartósságát kell figyelembe venni, va-

<sup>27</sup> 1782/2003/EK rendelet preambulum (2)

<sup>28</sup> Azon összeget kell csökkenteni, amelyet a mezőgazdasági termelő számára a ténymegállapítás naptári éve során az általa benyújtott vagy benyújtandó támogatási kérelmek alapján odaítéltek vagy odaítéltek volna.

<sup>29</sup> Súlyosság: A: enyhe (10 pont). B: súlyos (20 pont). C: nagyon súlyos (50 pont). Mérték: A: csak a gazdaságra kiterjedő hatások – szorzótényező 1. B: gazdaságon kívüli hatások is – szorzótényező 1.5

Tartósság: A: a hatások egy évnél rövidebbek – szorzótényező 1. B: egy évnél hosszabban jelentkező, de kijavítható hatások – szorzótényező 1.2 C: Helyrehozhatatlannak minősülő hatások – szorzótényező 1.5

<sup>30</sup> Súlyosság: enyhe (1 pont), átlagos (2 pont), súlyos (3 pont). Mérték: csak a gazdaságra kiterjedő hatások (0 pont), gazdaságon kívüli hatások is (1 pont). Tartósság: a hatások nem állandóak/ helyrehozhatóak/ rövidek (0 pont), a hatások állandóak/ helyrehozhatatlanok/ hosszúak (1 pont)

<sup>31</sup> 796/2004/EK rendelet

<sup>32</sup> Ha a szabályokat ismétlődően nem tartják be, vagy szándékosan nem teljesítik, akkor magasabb százalékot kell alkalmazni.

lamint a következő években az ismétlődést. Ismétlődés esetén szorzótényezőt alkalmaznak, s nagyobb valószínűséggel kap a gazdálkodó ellenőrzést később, mely visszatartó erejű lehet.

2005-ben a csökkentések legnagyobb részét a közvetlen kifizetések 1 %-át kitevő minimális szinten hajtották végre. A csökkentések kb. 14 %-a 3 %-os szinten, 12 %-a 5 %-os szinten történt.<sup>33</sup> A tagállamok többségében 1 %-os támogatáscsökkentést alkalmaznak. Franciaországban 1 %-os csökkentést von maga után például a nitrát irányelv súlyos megsértése, amikor a 170 kg/hektáros mértéket túllépik a gazdálkodók, vagy tiltott időszakban juttatják ki a trágyát a termőföldre.

Sok esetben az előírások megszegése esetén nem csökkentik a támogatás mértékét. Lengyelországban például nem is alkalmaznak szankciót, ha 0,1 hektárnál kisebb mezőgazdasági területen tárnak fel szabályszerűtlenséget. Finnországban a felszín alatti vizekkel kapcsolatos előírások megsértéséért 0 %-os csökkentést állapítottak meg, melyet azzal indokoltak, hogy a gazdálkodó távollétében alkalmazta a vállalkozó a tiltott szereket az érintett mezőgazdasági területen. Finnországban 2006-ban 35 %-ban 0 %-os csökkentéseket állapítottak meg. Egyes tagállamokban figyelmeztető rendszer működik, mellyel lehetőséget adnak a gazdálkodóknak a jogsértés szankciók nélküli orvoslására.

A csökkentésnek általában nincs visszatartó hatása, mivel esetenként az előírásoknak való megfelelés magas költségekkel, beruházással járhat, ami magasabb, mint az 5 %-os csökkentési arány. Erre példa Hollandia, ahol a nitrát irányelv alapján olyan nemzeti szabályozás van hatályban, hogy a trágyatárolóknak szeptembertől februárig keletkezett trágyát kell tudniuk összegyűjteni és tárolni. Becslések szerint egy ilyen tároló kialakítása több 10.000 euró összegű, míg az előírás be nem tartása miatti támogatás csökkentés 1 %, ami átlagosan 100 euró körüli. Egy másik példával is megfigyelhető az alacsony visszatartó hatás, amikor Szlovéniában három előírás megszegése esetén is „csak” 3 %-os támogatás csökkentést alkalmaztak, mely számszerűsítve 15 (!) eurót jelentett.

2008. január 1-jétől a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy a 100 euró, vagy az alatti csökkentést figyelmen kívül hagyják.<sup>34</sup> Ennek indoka az, hogy nincs visszatartó ereje, s ezen kívül ezen csökkentések adminisztrálása is megterhelő.<sup>35</sup> Finnországban és Lengyelországban nem is éri el a 100 eurós értéket.

A tagállamok, – a fenti példákon keresztül is megállapítható –, hogy különbözőképpen értelmezik a szankciórendszert. Ugyanazon szabálysértés esetén a gazdálkodók nem egyforma elbánásban részesülnek, így ez sérti az egyenlő bánásmód uniós követelményét. Egyik tagállamban a gazdálkodóval szemben kétszer, sőt háromszor nagyobb támogatáscsökkentést is alkalmazhatnak büntetésként, mint egy másik tagállamban ugyanazon jogsértést elkövető gazdálkodóval szemben. Különbözőképpen értelmezik a tagállamok a fogalmakat is, mint például a szándékoságot, vagy a gondatlanságot. Ugyanazon jogsértést egyik tagállam legfeljebb 5 %-os szankció kiszabásával, a másik tagállam 20 %-os szankció kiszabásával „bünteti.”

<sup>33</sup> COM(2007) 147 (a kölcsönös megfeleltetési rendszer alkalmazásáról, Brüsszel, 29.3.2007)

<sup>34</sup> 1782/2003/EK tanácsi rendelet

<sup>35</sup> A Bizottság szerint ez csak az első évben igaz, ha ismételt elmulasztja a kötelezettségek teljesítését, akkor már ezt a szabályt nem kellene alkalmazni, hanem nagyobb csökkentést kell alkalmazni a termelővel szemben, olyan mértékűt, melynek visszatartó ereje lenne.

## 2. Szankciórendszer magyar szabályozása

2009. július hó 25. napjától hatályos a 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet, mely a kölcsönös megfeleltetés körébe tartozó ellenőrzések lefolytatásával, valamint a jogkövetkezmények alkalmazásával kapcsolatos szabályokról rendelkezik.

Az MgSZH idei év júniusában megkezdte Magyarországon a KM jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények adminisztratív és helyszíni ellenőrzését. Amennyiben hiányosságokat, szabálytalanságokat (ún. meg nem felelést) állapít meg, annak súlyossága és tartóssága mértékétől függően csökkenti, vagy vonja meg a támogatást. A rendelet 1. számú mellékletében szerepnek az értékelés szempontjai – súlyosság és tartósság tekintetében – az egyes jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményhez (JFGK).

A hatáskörrel rendelkező hatóság az ellenőrzés során a helyszíni ellenőrzések során tett megállapításokról – a rendelet 1. számú mellékletének figyelembe vételével – és azok értékeléséről határozatot hoz, illetve elkészíti az ellenőrzési jegyzőkönyvet, melyet az MVH részére megküld.

### 2.1 Az értékelés szempontjai

#### 2.1.1. Jogszabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények esetén

Az értékelés szempontrendszerét az egyes JFGK<sup>36</sup> esetében a 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet az alábbiakban határozza meg.

JFGK 1 és 5<sup>37</sup> célja a Natura 2000 területeken<sup>38</sup> a biológiai sokféleség, élőhelyek természetvédelmi helyzetének fenntartása, a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosí-

<sup>36</sup> 2009. január 1-jétől Magyarországon a környezetvédelemre, a természetvédelemre és az állatjelölésre vonatkozó követelményeket kell ellenőrizni („A” csomag)

„A” csomag: JFGK 1-8a:

- természetvédelem (JFGK1, JFGK5)
- környezetvédelem (JFGK2, JFGK3, JFGK4)
- állatok jelölése és nyilvántartása (JFGK6, JFGK7, JFGK8, JFGK8a).

<sup>37</sup> A természetvédelmi követelmények csoportjába tartozik a Natura 2000 területek földhasználati szabályai, engedélyköteles tevékenységei és az ott történő vadászati szabályok. A természetvédelem csoportjában szerepelnek a vadon élő madarak védelméről és a természetes élőhelyek, vadon élő állatok és növények védelméről szolgáló követelmények.

<sup>38</sup> Natura 2000: különleges természetmegőrzési területek koherens európai ökológiai hálózata (védtetemeszeti területek hálózata). Két irányelv rendelkezései képezik a Natura 2000 hálózat alapját. Az egyik a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv (madárvédelmi irányelv), a másik a természetes élőhelyek, illetve a vadon élő növény- és állatvilág védelméről szóló 92/43 EGY irányelv (élőhelyvédelmi irányelv). A madárvédelmi irányelv alapján történő területjelölés egy lépés, mivel a tagállam maga jelölheti ki az irányelv szempontjai szerint, s maga nyilatkozik védetté a madárvédelmi területeket. Az élőhelyvédelmi irányelv két fő részre osztható: egyfelől rendelkezik a megőrzendő területek védelméről (3–11. cikk), másrésztől rendelkezik a fajok védelméről. A területekkel kapcsolatosan szól arról, hogy Natura 2000 néven fel kell állítani az Európai Unió ökológiai hálózatát. A hálózat az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajokat (madarak itt nincsenek!) élőhelyeit tartalmazó területeket, illetve a különleges madárvédelmi területeket foglalja magába. Az élőhelyvédelmi irányelv alapján történő területjelölés két lépés. Először a tagállam az irányelv szempontjai szerint elkészíti az ún. nemzeti listát, majd a Bizottság jóváhagyása után a nemzeti jogrendben ki kell hirdetni különleges természetmegőrzési területként. Hatályos hazai szabályok az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet, illetve az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről szóló 45/2006. (XII.8.) KVM rendelet.

tása. A súlyosság szempontjából enyhének minősül, ha a tevékenység eredményeképpen nem károsodott az élőhely, nem szűnt meg fészkelőhely, táplálkozóhely. Közepes súlyosság állapítható meg, ha károsodott az élőhely, fészkelőhely, táplálkozóhely, de nincs annak kihatása védett fajok, élőhelyek előfordulására, állomány nagyságára. Súlyos a meg nem felelés, ha a térségben élő védett fajok, élőhelyek előfordulása, állomány nagysága jelentősen csökken. Tartósság szempontjából rövid távon, hosszú távon helyrehozható, vagy maradandó lehet a tevékenység hatása az élőhelyek, fajok természeti értékeire.

*JFGK 2* célja a felszín alatti vízkészlet mezőgazdasági eredetű szennyezés elleni védelme, a felszín alatti vizek jó állapotának biztosítása, és a már bekövetkezett szennyezés következményeinek kiküszöbölése, korlátozása. Cél a megfelelő minőségű ivóvíz biztosítása a jövőben is. A súlyosság szempontjából enyhe a szabálytalanság, ha ártalmatlan anyag kerül közvetlenül vagy közvetve a felszín alatti vízbe.<sup>39</sup> Közepesen súlyos a tevékenység hatása, ha trágyából, szennyvízből, vagy mosóvizekből származó szennyező anyag kerül közvetlenül vagy közvetve a felszín alatti vízbe. Súlyos a szennyezés, ha olajból, üzemanyagból, növényvédő szerből, műtrágyából, vagy egyéb veszélyes hulladékból származó anyag kerül a felszín alatti vízbe.

Tartósság szempontjából rövid távon, hosszú távon helyrehozható, vagy maradandó lehet a tevékenység hatása a felszín alatti vizek minőségében.

*JFGK 3* célja a szennyvíziszap mezőgazdasági alkalmazásának ösztönzése<sup>40</sup>. Súlyosság szempontjából enyhének bizonyul, ha a környezetre gyakorolt terhelés nem jelentős. Közepesen súlyos a meg nem felelés, ha a gazdálkodó nem rendelkezik az illetékes talajvédelmi hatóság engedélyével, vagy nem az engedélyben foglaltak szerint jár el. Súlyos, ha a helytelen szennyvíziszap kijuttatás az emberekre, állatokra, növényekre, illetve a környezetre kedvezőtlen, káros hatással jár.

Tartósság szempontjából rövid távon, hosszú távon helyrehozható, vagy maradandó lehet a szennyvíziszap termőföldre történő nem megfelelő kijuttatása.

*JFGK 4* célja a nitrátérzékeny területeken a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátok által okozott vízszennyezés csökkentése<sup>41</sup>. Enyhén súlyos a meg nem felelés, ha a kijuttatott nitrogénvegyületek kis mértékben szennyezték a felszíni és felszín alatti vizeket. Közepes, ha a nitrogén vegyületek terhet róttak a felszíni és felszín alatti vizekre, s súlyos, ha jelentős nitrát szennyeződés következett be.

<sup>39</sup> A 80/86/EGK irányelv előírásait kell a tagállamoknak a nemzeti jogszabályaikon keresztül betartatni. Magyarország a 219/2004. (VII. 21.) Kormányrendeletben<sup>39</sup> szabályozza a felszín alatti vizek védelmét. Három követelményt határoz meg: az egyik a szennyező anyagok közvetlen bevezetésének tilalma a felszín alatti vizekbe. A közvetlen bevezetés lehet gödörbe, árokba, aknába, ásott kutakba történő bevezetés. A másik a közvetett bevezetés tilalma, vagyis pl. a trágyatárolók aljzatának szigetelését vizsgálják. S a harmadik a mesterséges tóba, bányatavakba közvetlen bevezetés tilalma.

<sup>40</sup> A 86/278/EK irányelv hazai átvétele az 50/2001. (IV. 3.) Kormányrendelettel<sup>40</sup> valósult meg. Engedélyezett területre, mennyiségben és feltételek mellett végezhető. Vizsgálják az engedélyezés szabályait, a területi tilalmak (pl. legelőre kijuttatás) betartását, illetve a bejelentési és dokumentációs kötelezettség teljesítését.

<sup>41</sup> A követelmények egyik része az állattartó telepekre vonatkozik, a másik része a növénytermesztésre. Az ellenőrzés csak a nitrátérzékeny területeken történik, s a helyes mezőgazdasági gyakorlat betartását vizsgálja. Az előírások kiterjednek az évente kijuttatható nitrogén mennyiségre, a lejtős területeken történő trágyázás szabályaira, a tárolásra, a trágyatárolók kialakítására, az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjére. A mezőgazdasági területre évente szerves trágyával kijuttatható nitrogén hatóanyag mennyisége nem haladhatja meg a 170 kg/ha értéket<sup>41</sup>. A nitrátérzékeny területen gazdálkodó folyamatos nyilvántartást köteles vezetni. Lejtős területeken a trágyázás csak a lejtő meredekségének megfelelően történhet. Istállótrágya csak az előírások betartása mellett tárolható termőföldön.

### 2.1.2. Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot esetén

A helyes mezőgazdasági és környezeti állapot (HMKÁ) meg nem felelési eseteinek értékelési szabályait, és az adott kölcsönös megfeleltetési terület szankciójának számítási módját az egységes területalapú támogatások és egyes vidékfejlesztési támogatások igényléséhez teljesítendő „Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot” fenntartásához szükséges feltételrendszer, valamint az állatok állategységre való átváltási arányának meghatározásáról szóló 50/2008. (IV. 24.) FVM rendelet tartalmazza.<sup>42</sup> Amennyiben a földhasználó a neki közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás következtében nem tartja be az előírásokat, a helyszíni ellenőrzés során a meg nem felelés mértékére, súlyosságára, valamint tartósságára vonatkozó megállapításokat az ellenőr a rendelet 2. számú mellékletében meghatározott tényállások alapján határozza meg. A megállapítások összegzése és kiértékelése a 3. számú mellékletben található.

A HMKÁ előírások esetén a melléklet szerint kismértékű a meg nem felelés, ha hatása a kedvezményezett földterületére korlátozódik, nagymértékű (gazdaságon átnyúló) a meg nem felelés és hatása, ha a szomszédos gazda földterületeire is áttérjed. Súlyosság szempontjából enyhe, vagy súlyos lehet a meg nem felelés. Enyhe a meg nem felelés, ha a termelő mezőgazdasági tábláin belül korlátozott területen tapasztalható, illetve a meg nem feleléssel érintett területek korlátozott részt tesznek ki a gazdaság összterületéből; a meg nem felelés kis mértékben veszélyezteti a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartását.

Közepes a meg nem felelés, ha a termelő mezőgazdasági tábláin belül jelentős területen tapasztalható, illetve a meg nem feleléssel érintett területek szignifikáns részt tesznek ki a gazdaság összterületéből; a meg nem felelés közepes mértékben veszélyezteti a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartását.

Súlyos a meg nem felelés, ha a termelő mezőgazdasági tábláin belül kiterjedt területen tapasztalható, illetve a meg nem feleléssel érintett területek többségi részt tesznek ki a gazdaság összterületéből; a meg nem felelés kritikus mértékben veszélyezteti a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartását.

Tartósság szempontjából helyrehozható, vagy maradandó a károsodás. Rövidtávon helyrehozható a meg nem felelés, illetve következményei, ha ésszerű eszközökkel, rövid időtávon belül megszüntethető, hatásuk a gazdaság kis részére korlátozódik, az érintett mezőgazdasági kultúrák, illetve a talaj nem vagy csak kis mértékben károsodtak.

Hosszútávon helyrehozható a meg nem felelés, illetve következményei, ha ésszerű eszközökkel hosszabb távon megszüntethetőek, hatásuk a gazdaság jelentős részére terjed ki, az érintett mezőgazdasági kultúrák, illetve a talaj kézzelfoghatóan károsodtak. Maradandó következményekkel járt a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot fenntartásának vonatkozásában, ha hatásuk a gazdaság jelentős részére kiterjed, az érintett mezőgazdasági kultúrák, illetve a talaj nagy mértékben károsodtak.

<sup>42</sup> A 80/2009. (VII. 3.) FVM rendelet módosította az 50/2008. (IV. 24.) FVM rendeletet.

## 2.2. A jogkövetkezmény mértéke

A jogkövetkezmény mértékét – a támogatás egészének vonatkozásában – az MVH állapítja meg. A rendelet 2. számú melléklete tartalmazza a jogkövetkezmény mértékének számítási alapjait.

A rendelet 2 §-a meghatározza a szándékosság és a gondatlanság fogalmát:

„1. szándékosság: a meghatározott meg nem felelések értékelése vonatkozásában a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatáshoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 9. § r) pontja szerinti magatartás;

2. gondatlanság a meghatározott meg nem felelések értékelése vonatkozásában a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatáshoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 9. § t) pontja szerinti magatartás.”

Szándékosság, amennyiben az ügyfél tudatában van annak, hogy a tanúsított tevőleges magatartás vagy mulasztás kedvezőbb elbírálást biztosít, mint a tanúsított tevőleges magatartás nélkül.

Gondatlannak minősül az ügyfél magatartása, amennyiben az a fentiek szerint nem minősíthető szándékos magatartásnak.

### 2.2.1. Gondatlanság

Gondatlanságból eredő jogsértés esetén 1, 3, vagy 5 százalékos a levonás. Ha a gázdálkodó gondatlanul egy előírascsoportból<sup>43</sup> (egy KM területen belül) több előírást sért meg, akkor a megállapított szankciók közül csak a leg súlyosabbat kell figyelembe venni, azaz nem adódnak össze. Ha a kedvezményezett gondatlanul több előírást sért meg különböző KM – területen, akkor a megállapított szankciók összegződnek, de az összegzett mérték nem haladhatja meg gondatlanság esetén az 5 százalékot.

Például egy termelőnél az alábbi szankciókat állapítja meg a kifizető ügynökség:

1. sz. táblázat

Előírás csoport	Előírás	Megállapított szankció (súlyosság, mérték, tartósság alapján)	Előírascsoportra megállapított szankció
JFGK 1-5 (környezetvédelem)	Szennyvíziszap	1%	3%
JFGK 1-5 (környezetvédelem)	Felszín alatti vizek	3%	
JFGK 16-19 (állatjólét)	Sertések védelme	1%	1%
HMKÁ	Nemkívánatos növényzet elterjedésének megakadályozása	3%	3%
Teljes szankció			5%

Forrás: 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet 2. sz. melléklet

<sup>43</sup> A szankciók összegzése a következőképp zajlik: a kölcsönös megfeleltetés előírásait négy csoportra osztják:

- Környezetvédelmi követelmények (JFGK 1–5)
- Állatazonosítás, élelmiszerbiztonság, növény- és állategészségügy (JFGK 6–15)
- Állatjólét (JFGK 16–19)
- Helyes mezőgazdasági és környezeti állapot (HMKÁ)

A termelő két környezetvédelmi előírást (szennyvíziszap és felszín alatti vizek) is megszegett, mivel ezek egy előírás-csoportba tartoznak (JFGK 1-5), ezért a kettő közül a súlyosabbat vesszük figyelembe (3%). Ezen kívül megszegett még két másik előírást (állatjólét és HMKÁ) is különböző előírás-csoportokból, amelyet 1%-kal, illetve 3%-kal szankcionált a kifizető ügynökség. A teljes szankció mértéke  $3+1+3=7\%$  lenne, de mivel szándékosság nem áll fenn, a szankció mértéke nem haladhatja meg az 5%-ot. Ezért a teljes támogatás-csökkentés 5%.

Az előírások ismételt megszegése esetén, amennyiben három éven belül a gazdálkodó ismételtelen megszegi valamelyik KM előírást, akkor az eredetileg kiszabott szankció háromszorosát kell megállapítani. A támogatáscsökkentés maximális értéke azonban nem haladhatja meg a teljes összeg 15%-át.

A maximális 15%-os érték elérését követően a hatóság tájékoztatja az érintett mezőgazdasági termelőt, hogy ha még egyszer megállapításra kerül ugyanaz a meg nem felelés, akkor azt szándékos cselekménynek fogják tekinteni (szándékosság esetén pedig megszűnik a 15%-os maximális szankcionálási korlát). Amennyiben – a figyelmeztetés ellenére – ezt követően további meg nem felelést állapítanak meg, az alkalmazandó támogatáscsökkentést az előző (hárommal egyszer már felszorozott összeg) háromszorosában állapítják meg.

Abban az esetben, ahol egy ismétlődő meg nem felelés kerül megállapításra egy másik meg nem feleléssel vagy egy másik ismételt meg nem feleléssel, az eredményként kapott csökkentési százalékok mindenképpen összeadódnak. A maximális csökkentés – gondatlanság esetén – azonban nem haladhatja meg a 15%-ot.

Például egy termelőnél az alábbi szankciókat állapítja meg a kifizető ügynökség két egymást követő támogatási évben:

2. sz. táblázat

Előírás csoport	Előírás	Megállapított szankció 1. év	Megállapított szankció 2. év
JFGK 1-5 (környezetvédelem)	Szennyvíziszap	1%	–
JFGK 1-5 (környezetvédelem)	Vadon élő madarak védelme	–	1%
JFGK 1-5 (környezetvédelem)	Nitrát irányelv	–	3%
JFGK 1-5 (környezetvédelem)	Felszín alatti vizek	3%	$3*3=9\%$
JFGK 6-15 (egészségügy)	Élelmiszerbiztonság	–	3%
HMKÁ	Nemkívánatos növényzet elterjedésének megakadályozása	3%	–
<b>Teljes szankció</b>		<b>5%</b>	<b>15%</b>

Forrás: 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet 2. sz. melléklet

A termelő a második évben megszegi a vadon élő madarak védelméről szóló, illetve a nitrát-irányelvet. Mivel mindkét esetben gondatlan és nem ismétlődő meg nem felelésről van szó, és egy előírás-csoportba tartoznak (környezetvédelem), ezért a két szankciót nem kell összegezni, csak közülük a súlyosabbat figyelembe venni (3%). A felszín alatti vizek védelméről szóló irányelv is ebbe az előírás-csoportba tartozik, de ebben az esetben a termelő ismételt meg nem felelést követett el, így a megállapított szankciók összeadódnak ( $3+9=12\%$ ).

Ehhez adódik még egy 3%-os meg nem felelés az élelmiszerbiztonság területéről, ez együtt  $3+9+3=16\%$ , ám a szankciók összege ismétléses mulasztás esetén maximum 15% lehet, ezért 15 %-os levonás került megállapításra.

Például egy termelő sorozatosan megszegi a szennyvíziszap előírásait:

3. sz. táblázat

Előírás	Szankció 1. év	Szankció 2. év	Szankció 3. év	Szankció 4. év
Szennyvíziszap	3%	9%	15% (27% helyett)	81%

Forrás: 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet 2. sz. melléklet

A termelő a második évben is megszegte, ezért az első év szankciójának a háromszorosát ( $3 \times 3=9\%$ -ot) állapították meg. A harmadik évben ismét nem felelt meg az irányelvnek, ezért már  $9 \times 3=27\%$  szankciót kellene, hogy kapjon, de mivel gondatlan meg nem felelésnek minősül, ezért csökken a szankció a maximális 15%-ra, egyben figyelmeztető levelet kap, hogy a következő ismétlődő meg nem felelést már szándékosnak fogja megítélni. A termelő ennek ellenére ismét megsérti az irányelvet a kifizető ügynökség  $27 \times 3 = 81\%$ -os szankciót szab ki.

### 2.2.2. Szándékosság

A szándékos meg nem felelés a gondatlansághoz képest szigorúbb megítélés alá esik a kölcsönös megfeleltetés szankcionálási rendszerében. A teljes közvetlen támogatási összeget 15, 20, vagy 100%-kal kell csökkenteni. Az értékelést ugyanazon szempontok alapján kell elvégezni, mint a gondatlanság esetében (súlyosság, mérték, tartósság).

A 100%-os szankcionálás azt jelenti, hogy a termelőt kizárják a közvetlen támogatási rendszerből az adott évre. Szélsőséges esetben a gazdálkodó a következő naptári évre is kizárható a közösségi támogatások meghatározott köréből.

Szándékosság esetén függetlenül attól, hogy egy, vagy több előírascsoportba tartozik az előírás, az egyes szankciókat összegezni kell.

A régi tagállamokban, ahol már korábban bevezették ezt a rendszert igyekeztek kevésbé szigorúan bánni a gazdálkodókkal a támogatások csökkentése terén. Az elvégzett ellenőrzések 12 százalékánál találtak valamilyen hiányosságot, ezek enyhébb szabálytalanságok voltak, s ezeket minimális szankcióval sújtották. Nem kellett a támogatást csökkenteni 1–3 százaléknál nagyobb mértékben.

Gondatlan, nem ismétlődő szankciók összegzése

- Összegzés módszere: azonos előírás-csoportokból származó szankciók közül a legmagasabbat venni, különböző előírás-csoportból származó szankciókat összeadni
- Szankciók maximális értéke: 5%

Gondatlan, ismétlődő szankciók összegzése

- Összegzés módszere: összeadás
- Szankciók maximális értéke: 15%



### Szándékos szankciók összegzése

- Összegzés módszere: összeadás
- Szankciók maximális értéke: 100%

A 81/2009. (VII. 10.) FVM rendelet 6. §-a a vis maiorra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, mely szerint a KM követelményeinek és előírásainak betartásával összefüggésben a vis major eseményt a helyszíni ellenőrzésen jelen lévő ügyfél legkésőbb a helyszíni ellenőrzés során jelentheti be.

Amennyiben a helyszíni ellenőrzésen az ügyfél nem volt jelen, legkésőbb a részére megküldött ellenőrzési jegyzőkönyv észrevételezése során jelentheti be, hogy gazdasága vis maiorral érintett.

### *V. Jelentéstétel*

A 796/2004/EK rendelet szerint a tagállamoknak jelentést kell tenniük a KM ellenőrzések számáról és eredményéről.<sup>44</sup> A jelentéstételi előírás azonban nem részletes, így előfordul, hogy az alaki szabályszerűtlenségekről (például dokumentumok hiánya) ugyanolyan módon számolnak be a tagállamok, mint a lényeges meg nem felelésekről. Így nehezen összehasonlíthatóak a tagállamok adatai a KM ellenőrzésekre vonatkozóan. Sok esetben merültek fel hiányosságok a jelentéstételt illetően. Például Görögország jelentést tett arról, hogy a szennyvíziszap irányelv esetében 4784 gazdaság ellenőrzését végezte el, s valamennyi megfelelt az előírásoknak, azonban e gazdaságok közül egy sem használt fel szennyvíziszapot. Ez a hiányosság abból adódott, hogy a jelentésekben nem tüntette fel (mert nincs ilyen rovat), ha bizonyos kötelezettségek az adott gazdaságnál nem alkalmazandók. Ilyenkor azt jelenti, hogy a gazdálkodó azon normáknak is megfelelt, holott nem is vonatkozott rá azon előírás.

### *VI. Következtetések, javaslatok az ellenőrzésre vonatkozóan*

Nehéz volt meghatározni a tagállamoknak az olyan fogalmakat, mint az előírások megsértésének „súlyossága”, „mértéke”, „tartóssága” illetve „ismétlődése”, valamint a „szándékosság”. Fennállt a veszélye annak, hogy a tagállamok egymástól eltérően számítják ki a támogatáscsökkentéseket.

A jelenlegi szabályok nem biztosítanak mérlegelési jogkört a kisebb jogsértések kezelésére. Az arányosság elvével összhangban a tagállamoknak meg kell engedni, hogy ne szankcionálják azokat az eseteket, amelyek nem járnak a gondatlanság esetében előírt 3 %-os támogatáscsökkentéssel. Ezekben az esetekben a termelőknek figyelmeztető levelet küldenek.

Azokban az esetekben, amikor jogszabályok minimum ellenőrzési arányt határoznak meg, ezt az arányt kell alkalmazni a kölcsönös megfeleltetésre megállapított, legalább

<sup>44</sup> 796/2004/EK rendelet 28. cikk (1) bek.

1 %-os arány helyett. Az eltérő ellenőrzési arányok megnehezíthetik a kölcsönös megfeleltetés keretében végzendő ellenőrzések megszervezését.

A jelenleg hatályos jogszabályok nem tartalmaznak a kölcsönös megfeleltetés keretében végzendő helyszíni ellenőrzések előzetes bejelentésére vonatkozó rendelkezést. Célszerű lenne, ha az ellenőrzéseket korábban bejelentenék, legfeljebb két héttel előre feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az ellenőrzések célját.

Nem voltak elég egyértelműek a szabályok arra vonatkozóan, hogy a helyszíni ellenőrzéseket mikor kell elvégezni, hogy mit kell ellenőrizni, és hogy mennyi ellenőrzés szükséges. Az ellenőrzések időigényesnek bizonyultak, különösen az olyan esetekben, amikor a gazdaság több különböző helyen terül el, és amikor szükség volt a mezőgazdasági termelő közreműködésére. Néhány követelmény ellenőrzése bonyolult volt. Az ellenőrzésről szóló jelentések hosszúak voltak és nem mindig voltak érthetőek. A hatályos jogszabályok nem rögzítik a helyszíni ellenőrzések időpontját.

Az ellenőrzéshez hiányoznak a megfelelő mérések, mivel nem történt előzetes felmérés a környezet állapotáról egyetlen tagállamban sem, nincs viszonyítási alap arra nézve, hogy ennek a rendszernek a bevezetése és alkalmazása ténylegesen eredményez-e, s milyen mértékben javulást a környezet állapotában. Gazdálkodók által kitöltött adatlapok, nyomtatványok, illetve műholdas felvételek alapján tudjuk csupán megítélni az ott folyó környezetvédelmet.

Szükséges a rendszer működőképességéhez, hatékony ellenőrzéséhez az ellenőrzési rendszerek egységesítése és egymással kompatibilissé tétele. Az MVH és a szakhatóságok ellenőrzési és nyilvántartási rendszereit egységesíteni kell. Az adatokat egyértelműen meg kell tudni feleltetni egymással (közvetlen támogatást igénylők, mezőgazdasági földterület-nyilvántartások stb.). Csak egyértelműen beazonosítható adatok alapján lehet kiszabni a szankciót. Szükség van továbbá az ellenőrzések tartalmi egységesítésére is.

Kérdés, hogy a kiszabott szankciók mennyire visszatartó erejűek? Az EU régi tagállamaiban – ahol a kölcsönös megfeleltetés már régebb óta alkalmazandó és ellenőrizendő – a visszavont támogatási összegek egy százalékát sem éri el a KM előírásainak be nem tartása miatt kiszabott szankció.

## *VII. Befejezés*

Az alanyi jogon igényelhető közvetlen agrártámogatások igénybevételéhez a KM követelmények teljesítése is szükséges. A KM feltételek, azaz a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények (JFGK), és a Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapotra vonatkozó előírások (HMKÁ) betartása olyan alapfeltétel, melyek teljesítéséért a gazdálkodók nem kapnak térítést.

A gazdálkodóknak tudatosabban kell a jogszabályi előírásokat figyelniük, illetve dokumentálni a gazdálkodásukat. A KM legfontosabb célkitűzése, hogy egészséges környezetben éljünk, s megfelelő minőségű élelmiszerekhez jussanak a fogyasztók. Olyan mezőgazdaságot támogasson az Európai Unió, mely környezettudatosan működik, valamint amelyben fokozottan érvényesülnek az élelmiszerbiztonsági követelmények. Középtávon megoldhatja a közvetlen kifizetések nemzetközi és társadalmi elfo-

gadottságát, s nagyon jó eszköznek tartom a gazdálkodók környezettudatosságának javítására.

A kölcsönös megfeleltetés minden bizonnyal javítani fogja az előírásoknak való megfelelést és arra ösztönzi a gazdálkodókat, hogy a gazdaságukat fejlesszék, környezetvédelmi, állatvédelmi és fogyasztóvédelmi teljesítményüket növeljék, és hatékonyabban gazdálkodjanak. Várhatóan lesz hasznuk is, de a potenciális hasznot a költségekkel és befektetett erőfeszítésekkel szemben kell mérlegelnünk.

Nem a szankcionálás a célja, hanem az előírások betartása, a gazdálkodók környezettudatosságának javítása.

Szigorúnak kell tekinteni a rendszert, mivel az ellenőrzés objektív és részletesen kidolgozott rendszer alapján folyik. Az ellenőrzések tapasztalatainak elemzése segítséget nyújt a feltételrendszer minél hatékonyabb és „gazdálkodóbarát” működéséhez.

## ERIKA FARKAS CSAMANGÓ

### DIE KONTROLLE DER ERFÜLLUNG DER EINHALTUNG DER ANDERWEITIGER VERPFLICHTUNGEN UND DIE SANKTIONEN

#### (Zusammenfassung)

Die nicht gute landwirtschaftliche Praxis und die nicht fachgemäße, nicht den Vorschriften entsprechende Bewirtschaftung, die Eingriffe können der Natur und unserer Umwelt irreversible Schäden verursachen. Von der Landwirtschaft wird die konsequente Geltendmachung der Umweltaspekte besonders erwartet. Vorliegende Studie stellt die Kontrolle der als Bedingung der landwirtschaftlichen Zuschüsse vorgeschriebenen Umweltschutz- und Naturschutzvorschriften und ihr Sanktionssystem vor. Die Bedingung der Beihilfen der Landwirten knüpft sich auch an die restlose Einhaltung bestimmter Umweltschutz-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheitsvorschriften. Die Auszahlungen verknüpft die Union zur Erfüllung der Anforderungen des sog. „cross-compliance“, d.h. der anderweitigen Verpflichtungen. Der Begriff der anderweitigen Verpflichtungen beinhaltet die Gesamtheit der im Interesse der Erhaltung der gesamten Summe der gemeinschaftlichen landwirtschaftlichen Beihilfen einzuhaltenden Vorschriften und Anforderungen, bzw. er beinhaltet das sich daran knüpfende Kontroll- und Sanktionssystem. Das System der anderweitigen Verpflichtungen schafft einen Kontakt zwischen den Vorschriften des Richtigen Landwirtschaftlichen und Umweltzustandes, bzw. und der landwirtschaftlichen Beihilfen. Das System der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen schafft einen Kontakt zwischen dem Guten Landwirtschaftlichen und Umweltzustand (HMKÁ), bzw. den in Rechtsnormen abgefassten Betriebswirtschaftlichen Anforderungen (JFGK), bzw. den direkten landwirtschaftlichen Beihilfen. Wenn der Landwirt die vorgeschriebenen Regeln nicht einhält, dann ist — neben den Umweltsanktionen — mit der Reduzierung der für ihn zu zahlenden Beihilfen zu rechnen. Die anzuwendenden *Sanktionen* können in zwei Gruppen gegliedert werden: die eine ist die

sich aus Fahrlässigkeit ergebenden Nichterfüllungen, die andere ist die absichtlich begangenen vorschriftswidrigen Tätigkeiten.

Die Kontrollbehörde stellt über die Kontrollen einen Bericht fest, der die festgestellten Tatbestände aufgrund der Kriterien: „Absicht“, „Schwere“, „Maß“ und „Beständigkeit“ bewertet.

Die Studie stellt nach der kurzen Darstellung der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen das Kontrollsystem und das Sanktionssystem durch die Kontrollerfahrungen der einzelnen Mitgliedsstaaten dar. Am Ende der Studie werden auch Vorschläge festgestellt, um die Kontrollen wirksamer zu machen. Die Autorin stützt seine Feststellungen mit statistischen Daten und Fallstudien unter.